Deutscher Bundestag **Drucksache 18/978**

18. Wahlperiode 02.04.2014

Antrag

der Abgeordneten Katharina Dröge, Kerstin Andreae, Dr. Thomas Gambke, Sven-Christian Kindler, Lisa Paus, Manuel Sarrazin, Dr. Gerhard Schick, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Annalena Baerbock, Dieter Janecek, Oliver Krischer, Dr. Julia Verlinden, Britta Haßelmann, Dr. Franziska Brantner, Katja Dörner, Kai Gehring, Dr. Tobias Lindner, Peter Meiwald, Beate Müller-Gemmeke, Tabea Rößner, Claudia Roth (Augsburg), Elisabeth Scharfenberg, Dr. Frithjof Schmidt, Kordula Schulz-Asche und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Nationales Reformprogramm 2014 nutzen – Wirtschaftspolitische Steuerung in der EU ernst nehmen und Investitionen stärken

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die kürzlich ausgesprochene Stabilitätswarnung der Europäischen Kommission gegenüber Deutschland basiert auf dem Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (MIP). Das MIP ist Bestandteil einer Reihe neu geschaffener Regeln („Six-pack“) zur wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU. Diese Regeln wurden als Reaktion auf die Krise auch mit Zustimmung der Bundesregierung von Europäischem Parlament und Rat beschlossen. Ihre Einhaltung ist eine wichtige Voraussetzung für die Stabilität der Währungsunion.

Der Deutsche Bundestag begrüßt daher die vertiefte Analyse (IDR) der Ursachen der Leistungsbilanzungleichgewichte durch die Europäische Kommission und erkennt die stabilitätsgefährdende Wirkung von anhaltenden und übermäßigen Überschüssen an. Leistungsbilanzungleichgewichte – Defizite wie Überschüsse – sind eine der zentralen Ursachen für die Krise, in der viele europäische Volkswirtschaften stecken.

Der Abbau der Ungleichgewichte ist aber auch im originären Interesse der deutschen Wirtschaft und des Standorts Deutschland. Die starken deutschen Exporte sind Ausdruck der hohen deutschen Wettbewerbsfähigkeit. Die deutsche Wirtschaft produziert die hochqualitativen (Investitions-)Güter, die in den aufstrebenden Staaten gebraucht werden. Der Export von Umwelt- und Effizienztechnologie leistet einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz. Nicht die Exporte sind das Problem, sondern die verhältnismäßig geringen Importe, die sich in den Leistungsbilanzüberschüssen wiederspiegeln. Sie sind die Folge der Binnenschwäche, also des Umstands, dass die Früchte der Leistungsfähigkeit unzureichend den Menschen im Inland zugute kommen. Der Leistungsbilanzüberschuss Deutschlands ist ein klares Indiz für 1. fehlende Investitionen im privaten Sektor, 2. feh-

lende Investitionen im öffentlichen Bereich und 3. zu geringe Binnennachfrage und Kaufkraft.

Die hohen Leistungsbilanzüberschüsse erklären sich auch aus den hohen Kapitalexporten, denn im Zuge der Euroeinführung kam es in manchen Staaten zu einer exzessiven Kreditvergabe, die zu einer enormen Privatverschuldung und zu Immobilienblasen führte. Die dadurch entstandene Nachfrage wirkte sich auch positiv auf die deutsche Exportwirtschaft aus, deren Erlöse wiederum zur Finanzierung der Defizite der heutigen Krisenstaaten verwendet wurden. So flossen die Früchte der deutschen Exportstärke zu einem Teil in nicht nachhaltige Finanzanlagen im Ausland und generierten Vermögenspreisblasen statt reale Wertschöpfung. Zwischen 1999 und 2012 sind auf diese Weise rund 400 Mrd. Euro deutscher Anlagen und Ersparnisse im Ausland verloren gegangen. Mit diesem Geld hätten fünf Jahre lang Investitionen in die Energiewende, in Zukunftsbranchen oder moderne Infrastruktur in Höhe von 80 Mrd. Euro getätigt werden können. Das entspricht genau dem Betrag, den das DIW für notwendig hält, um Deutschlands Wohlstand langfristig zu sichern.

Die greifbarsten Ansatzpunkte zum Abbau der Ungleichgewichte in Deutschland sind die Erhöhung der Investitionsquote, sowohl im Privatsektor als auch bei der öffentlichen Hand, und eine Stärkung der Binnenkaufkraft, insbesondere durch eine bessere Beteiligung der ArbeitnehmerInnen am erwirtschafteten Erfolg.

Die Debatte um den Jahreswirtschaftsbericht hat gezeigt, dass die Bundesregierung die Ursachen der zukunfts- und stabilitätsgefährdenden Leistungsbilanzüberschüsse weder umfassend analysiert noch entsprechend konsequent Gegenmaßnahmen entwickelt hat. Bei wichtigen Investitionen wird oft nur auf die gemeinsame Verantwortung von Wirtschaft, Bund, Ländern und Kommunen verwiesen. Gerade eine Wiederherstellung der Investitionsfähigkeit der Kommunen wäre aber ein erster, notwendiger Schritt. Dazu muss die Entlastung vor allem der überschuldeten Kommunen, aber auch die Befreiung von überwälzten Soziallasten endlich konsequent angegangen werden. Bei der Verkehrsinfrastruktur stockt die Bundesregierung vor allem die Mittel für den Aus- und Neubau von Straßen auf, während die dringend notwendigen Investitionen in den Erhalt von Straßen, Schienen und Wasserstraßen weiter vernachlässigt werden. Die Nettoinvestitionen des Staates sind seit Jahren negativ, was dazu geführt hat, dass das deutsche Staatsvermögen stetig gesunken und nunmehr fast aufgebraucht ist. Aus dem europäischen Investitionsprogramm, das mit der Verabschiedung des Fiskalpakts vereinbart wurde und hier gegensteuern könnte, ist bisher nichts geworden. Damit sollten insbesondere für Staaten unter dem Euro-Rettungsschirm Perspektiven der wirtschaftlichen Entwicklung geschaffen werden, denn durch Sparpolitik allein kommen sie nicht aus der Krise.

Bei der stärkeren Beteiligung der ArbeitnehmerInnen am wirtschaftlichen Erfolg, die zu einer Steigerung der privaten Nachfrage führen würde, sieht es nicht besser aus. Die Einführung des flächendeckenden Mindestlohnes kommt mit einer nicht begründeten Verzögerung und zur Eindämmung der prekären Beschäftigung hat die Bundesregierung bisher keine konkreten Maßnahmen vorgelegt. Darüber hinaus muss die Bundesregierung mehr tun, um gegen Kinderarmut, Altersarmut und Armut trotz Erwerbstätigkeit vorzugehen.

Fazit: Die Bundesregierung hat bisher die Empfehlungen der EU-Kommission, die Forschungsergebnisse hochrangiger Wissenschaftler und Experten und die Bemühungen anderer EU-Mitgliedstaaten, die Ungleichgewichte in Europa abzubauen, in vollkommen unzureichender Weise adressiert.

II. Der Deutsche Bundestag fordert deshalb die Bundesregierung auf,

in ihren Entwurf für ein Nationales Reformprogramm 2014 folgende Maßnahmen zur Erhöhung der privaten und öffentlichen Investitionsquote sowie zur Steigerung der deutschen Binnennachfrage aufzunehmen:

1. Klare politische Ziele zu vereinbaren bei der Energiewende, ökologischen Produkten und dem Breitbandausbau, damit verlässliche Rahmenbedingungen für Investitionen privater Akteure geschaffen werden. Diese Ziele unter anderem durch die Auflage eines nationalen Energiesparfonds zu erreichen, durch den z. B. die bezahlbare energetische Sanierung insbesondere in Wohnquartieren mit hohem Anteil einkommensschwacher Haushalte erhöht wird und die Stromeffizienz sowie die Markteinführung besonders sparsamer strombetriebener Geräte und Maschinen gefördert wird, finanziert über den Abbau klima- und umweltschädlicher Subventionen.
2. Wirksame Investitions- und Innovationsanreize für Unternehmen zu schaffen durch eine ergänzende steuerliche Forschungsförderung als Beitrag zum Erreichen des notwendigen FuE-Ziels von 3,5 Prozent des BIP bis 2020, eine verbesserte steuerliche Förderung von einbehaltenen Gewinnen für KMU und weniger bürokratische und in der Höhe verbesserte Abschreibungsbedingungen für geringwertige Wirtschaftsgüter sowie eine effektive Besteuerung der Erträge grenzüberschreitend tätiger Unternehmen.
3. Dem Deutschen Bundestag in einem Bericht darlegen, wie die Bundesregierung die Analyse und Reformvorschläge der Europäischen Kommission bezüglich der geringen Investitionstätigkeit und hohen Sparneigung der privaten Unternehmen umzusetzen gedenkt und dabei insbesondere auf die von der Kommission hervorgehoben Faktoren Nachfragerestriktionen, Schwächen im Dienstleistungs- und Bausektor und mögliche Fehlanreize in der Unternehmensbesteuerung einzugehen.
4. Die notwendigen Investitionen für den Erhalt und Ausbau der Infrastruktur (Energie, Breitband, Verkehr, Bildung) zu tätigen und diese Aufgabe im Hinblick auf den demografischen Wandel, die gute konjunkturelle Lage und die historisch niedrigen Zinsen nicht zukünftigen Generationen zu überlassen.
5. Auch im Hinblick auf die Deflationsmeldungen aus Spanien die Zusagen aus den Verhandlungen zum Fiskalpakt einzuhalten und ein europäisches Investitionsprogramm aufzulegen, und diese unter anderem aus den Einnahmen der Finanztransaktionssteuer zu finanzieren.
6. Die deutschen Kommunen, die die Hälfte aller öffentlichen Investitionen leisten, sofort jährlich um 1 Mrd. Euro zu entlasten und mit dem nötigen Kapital für die Zukunft zu versorgen, um die notwendigen Investitionen in Bildung, Betreuung und Infrastruktur tätigen zu können.
7. Umweltschädliche Subventionen abzubauen und damit öffentliches Investitionskapital für nachhaltige Branchen bereitzustellen.
8. Zügig und flächendeckend den Mindestlohn von 8,50 Euro einzuführen in Verbindung mit einer effektiv arbeitenden Mindestlohn-Kommission.
9. Maßnahmen zur Eindämmung prekärer Arbeitsverhältnisse wie Scheinwerkverträge, Leiharbeit, Minijobs und Praktika zu entwickeln und zeitnah umsetzen.
10. Wirksame Maßnahmen gegen Armut zu ergreifen wie die Verbesserung der Grundsicherung, insbesondere eine verfassungsgemäße Neuberechnung des Regelsatzes, aber auch Maßnahmen in vorgelagerten Sicherungssystemen, um einen Bezug von Grundsicherung zu vermeiden.

11. Dafür zu sorgen, dass der Jahreswachstumsbericht und die länderspezifischen Empfehlungen vom Europäischen Parlament mitentschieden werden und die fünf Kernziele der Strategie EU 2020 stärker in die makroökonomische Überwachung einbezogen werden, damit auch Themen wie Armutsbekämpfung, Klimaschutz und Bildungsqualität stärker in den Fokus rücken.

Berlin, den 1. April 2014

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

1. EU-Verfahren zur Verringerung makroökonomischer Ungleichgewichte

Die Europäische Kommission hat im Rahmen des EU „Six-pack" eine Stabilitätswarnung gegenüber der Bundesrepublik Deutschland ausgesprochen, da der Leistungsbilanzüberschuss seit über drei Jahren den kritischen Schwellenwert von 6 Prozent überschreitet. Das Six-pack wurde 2011 mit Zustimmung der Bundesregierung als Reaktion auf die Krise von der EU beschlossen und sieht ein Verfahren zur Überwachung und Verringerung makroökonomischer Ungleichgewichte (MIP) innerhalb der EU vor. Es soll verhindert werden, dass große Leistungsbilanzdefizite bzw. -überschüsse einzelner Mitgliedstaaten die Stabilität der gesamten Währungsunion gefährden.

Aufgrund der anhaltenden und extrem hohen deutschen Überschüsse hat die Europäische Kommission in einer Tiefenanalyse (IDR) die Ursachen des deutschen Leistungsbilanzüberschusses untersucht und politische Handlungsoptionen aufgezeigt. Sie identifiziert drei Hauptfaktoren, die den hohen deutschen Leistungsbilanzüberschuss bedingen: 1. fehlende Investitionen im privaten Sektor, 2. fehlende Investitionen im öffentlichen Bereich und 3. die im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung zu geringe Binnennachfrage und Kaufkraft.

Die Bundesregierung wird voraussichtlich am 8. April 2014 das Nationale Reformprogramm (NRP) für 2014 beschließen, das Maßnahmen enthalten sollte, die die Ursachen der anhaltend hohen deutschen Leistungsbilanzüberschüsse angehen. Bisher deutet aber alles darauf hin, dass dies nur in unzureichender Weise geschehen wird.

2. Ursprung und Zusammensetzung der deutschen Leistungsbilanzüberschüsse

Deutschland verzeichnet seit Anfang der 2000er Jahre steigende Leistungsbilanzüberschüsse, die in 2013 einen Höchstwert von 201 Mrd. Euro erreichten, was 7,3 Prozent des BIP entspricht. Die Leistungsbilanz setzt sich zusammen aus der Handelsbilanz, der Dienstleistungsbilanz, der Bilanz der Erwerbs- und Vermögenseinkommen sowie der Bilanz der laufenden Übertragungen. Hauptbestandteil des deutschen Leistungsbilanzüberschusses ist traditionell der positive Außenhandelssaldo Deutschlands (das heißt die Differenz aus Exporten und Importen). Vor 1999, dem Jahr der Euroeinführung, betrug dieser noch 65 Mrd. Euro und ist seitdem kontinuierlich gestiegen, zuletzt auf einen nominalen Rekordwert von 197,7 Mrd. Euro in 2013.

Diesem hohen Warenexportüberschuss standen bis Ende der 90er und Anfang der 2000er Jahre noch eine negative Dienstleistungsbilanz und ein hoher Kapitalzufluss nach Deutschland gegenüber. Dies hat sich in den vergangenen Jahren jedoch geändert. Seit 2004 fließt mehr deutsches Kapital in Form von Direktinvestitionen, Kreditvergaben und Wertpapieranlagen ins Ausland als umgekehrt nach Deutschland, was den Leistungsbilanzüberschuss zusätzlich verstärkt.

3. Langfristige Leistungsbilanzüberschüsse verweisen auf Fehlentwicklungen in Deutschland

Die Tatsache, dass seit zehn Jahren mehr deutsches Kapital ins Ausland fließt als nach Deutschland, ist generell nicht negativ, wenn damit Direktinvestitionen verbunden sind und somit eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen im Ausland. Die Vergangenheit und insbesondere die Eurokrise haben aber gezeigt, dass dieser Kapitalabfluss mit hohen Risiken für Abschreibungen und Verluste verbunden ist, wenn akkumulierte Forderungen nicht bedient werden können, weil damit Spekulation und Vermögenspreisblasen in den heutigen europäischen Krisenstaaten befeuert wurden.

Mit Einführung des Euro als Buchgeld im Jahr 1999 startete in manchen Staaten der Eurozone eine Phase der Risikoignoranz und der übermäßigen Kreditvergabe, was in einzelnen Staaten zu einer enormen Privatverschuldung und zu Immobilienblasen führte. Es war auch die so entstandene Nachfrage, die sich positiv auf deutsche Exporte auswirkte und für die deutsche Industrie die schwache Binnennachfrage kompensierte. Die so erwirtschafteten Beträge wurden wiederum in den heutigen europäischen Krisenstaaten angelegt und finanzierten deren Defizite. So sind die hohen deutschen Leistungsbilanzüberschüsse neben der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie auch auf diesen Mechanismus zurückzuführen, der sich jetzt von den ehemaligen europäischen Boomstaaten auf verschiedene Schwellenländer verlagert hat.

Zwischen 1999 und 2012 sind auf diese Weise rund 400 Mrd. Euro deutscher Anlagen und Ersparnisse verloren gegangen. Mit diesem Geld hätten fünf Jahre lang Investitionen in die Energiewende, in Zukunftsbranchen oder moderne Infrastruktur in Höhe von jährlich 80 Mrd. Euro getätigt werden können. Das entspricht genau der Summe, die das DIW jährlich für notwendig hält, um Deutschlands Wohlstand langfristig zu sichern. Notwendige private Investitionen in die reale Wirtschaft, beispielsweise im Gebäudebereich, bleiben jedoch aus, was in unmittelbarem Zusammenhang mit den Investitionen der öffentlichen Hand steht. Diese sind seit den 1990er Jahren fast durchgängig rückläufig. Im Ergebnis machen die Bruttoinvestitionen heute nur noch 1,56 Prozent des BIP aus, 1991 lagen sie noch bei 2,6 Prozent. Im europäischen Vergleich liegt die Investitionsquote Deutschlands mit 17,2 Prozent des BIP im unteren Viertel und 2014 wird Deutschland voraussichtlich sogar nur den viertletzten Platz einnehmen. Insbesondere in den Bereichen Bildung, Betreuung und Infrastruktur besteht enormer Nachholbedarf. Diesen Investitionsstau, der vom KfW-Kommunalpanel bundesweit mit 128 Mrd. Euro beziffert wird, bemängelt auch die Kommission und mahnt, sowohl beim Erhalt und der Erweiterung der Infrastruktur als auch in der Schulbildung, Investitionen an. Öffentliche Mittel zur Finanzierung könnten durch den Abbau umweltschädlicher Subventionen freigesetzt werden, die das Umweltbundesamt mit über 50 Mrd. Euro beziffert. Auch müssen im Zusammenhang mit der Energiewende und dem Breitbandausbau sichere politische Rahmenbedingungen und Planbarkeit geschaffen werden, um das Investitionsklima in Deutschland zu verbessern.

Die mit den Leistungsbilanzüberschüssen verbundene Vermögensbildung in Deutschland ist zudem sehr ungleich verteilt und besteht zu einem großen Teil aus einbehaltenen Gewinnen von Unternehmen, die nicht über entsprechend höhere Löhne an die ArbeitnehmerInnen weitergegeben werden. Denn der schwache Binnenkonsum trotz guter Wirtschaftslage erklärt sich insbesondere aus der jahrelangen Lohnzurückhaltung und teilweise gesunkenen Reallöhnen sowie der Ausweitung des Niedriglohnsektors, vor allem bei Teilzeit, Scheinwerkverträgen, Leiharbeit und Minijobs. Dadurch fiel ein immer größerer Teil der Gewinne bei Kapitalhaltern an, der nicht im gleichen Maße nachfragewirksam wurde. Die Europäische Kommission verweist in ihrer Tiefenanalyse darauf, dass in Deutschland 25 Prozent der ArbeitnehmerInnen, und damit ein größerer Anteil als in anderen europäischen Staaten, weniger als zwei Drittel des medianen Gehalts verdienen – Tendenz steigend. Darüber hinaus ist das Ziel der EU, bis 2020 die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung Betroffenen um 20 Prozent zu reduzieren, in weite Ferne gerückt: in Deutschland stagniert diese Zahl, EU-weit ist sie sogar gestiegen.

4. Anhaltend hohe Leistungsbilanzüberschüsse wie -defizite gefährden die Stabilisierung Europas

Normalerweise sorgen Wechselkurse dafür, dass große und langanhaltende Leistungsbilanzüberschüsse wie -defizite durch eine Aufwertung bzw. Abwertung der Währung gedämpft werden. Innerhalb der europäischen Währungsunion ist dies jedoch nicht möglich, weshalb die notwendige Anpassung durch sinkende Löhne und Importe in Defizitländern und gegenteilige Entwicklungen in Überschussländern erfolgen muss.

Die exzessive Kreditvergabe in Spanien, Italien, Griechenland, Irland und Portugal förderte dort den Anstieg der Löhne, Preise und Importe und beeinträchtigt bis heute deren Wettbewerbsfähigkeit. Sie führte zudem zu einer Akkumulierung von Defiziten, denen große Exportüberschüsse Deutschlands gegenüberstanden, die wiederum die Defizite der heutigen Krisenstaaten finanzierten. Im Zuge harter Sparauflagen zur Konsolidierung ihrer Haushalte haben diese Staaten ihre Defizite in der Leistungsbilanz massiv reduziert, was jüngst zu den ersten Überschüssen geführt hat. Das ist durch eine einseitige und sozial unausgewogene Sparpolitik passiert, die der Bevölkerung große Opfer abverlangt hat, aber ökonomisch und sozial nicht nachhaltig ist, da die Investitionen zusammengekürzt wurden und die soziale Ungleichheit und Arbeitslosigkeit massiv gestiegen ist. Auch hat diese Politik jüngst zu den ersten Deflationsmeldungen aus Spanien geführt. Eine gefährliche Entwicklung, der schnell und entschlossen begegnet werden muss.

Ein Problem für die strukturelle wirtschaftliche Gesundung dieser Staaten sind aber auch die anhaltend großen Leistungsbilanzüberschüsse Deutschlands, wie auch der Niederlande, da sie in dem Moment, wo sie nicht länger die Defizite anderer europäischer Staaten finanzieren, zu einer Aufwertung des Euro gegenüber anderen Währungen führen. Die damit einhergehende Verteuerung der Exporte trifft Südeuropa besonders stark, weil deren Güter weniger technologieintensiv und damit deutlich preissensibler als deutsche Güter sind. Deutschland muss daher seinen Beitrag zur Bewältigung der Krise leisten und die deutschen Überschüsse reduzieren, durch mehr inländische private und öffentliche Investitionen sowie die Stärkung der Binnenwirtschaft.

5. Das Europäische Semester als Prozess der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU ernst nehmen

Gemäß dem Vertrag von Lissabon betrachten und „koordinieren“ die EU-Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitiken als „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“. Dennoch wurde viel zu lange eine de facto national geprägte Wirtschaftspolitik betrieben. Spätestens seit der Krise in der Eurozone ist sichtbar, dass eine gemeinsame Währung auf der einen Seite mit wirtschafts- und haushaltspolitischer Kleinstaaterei auf der anderen nicht zu vereinbaren ist. Mit dem Europäischen Semester und dem reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakt (Verfahren zum Abbau von Schulden und makroökonomischen Ungleichgewichten) wurden daher stärkere Instrumente für eine wirtschafts- und haushaltspolitische Koordinierung in der EU geschaffen. Allerdings ist deren Umsetzung unzureichend: 2013 wurden nur 15 Prozent der von den nationalen Regierungen im Rahmen des Europäischen Semesters beschlossenen Reformempfehlungen umgesetzt, von der deutschen Bundesregierung keine einzige. Daher müssen diese Koordinierungsinstrumente weiterentwickelt werden. Verfahren und Ziele des Europäischen Semesters sollten verbindlicher sowie stärker parlamentarisiert und damit transparenter werden. Denn eine stärkere Verbindlichkeit bei der wirtschafts- und haushaltspolitischen Koordinierung in der EU braucht parlamentarische Legitimation und öffentliche Debatte.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333